HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	外国人教員任用法の立案過程　ー議員立法の一考察ー
Author(s)	常本, 照樹; TSUNEMOTO, Teruki
Citation	北大法学論集, 40(5-6上), 357-387
Issue Date	1990-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16711
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(5-6)1_p357-387.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

外国人教員任用法の立案過程

――議員立法の一考察――

常本照樹

目次

一　はじめに
二　前史
（一）　外国人教員に関する従来の法制
（二）　外国人教員任用を求める動き
三　法案形成過程と国会審議
（一）　第一期　第八四回通常国会
（二）　第二期　第八七回通常国会前後
（三）　第三期　昭和五四年後半から五六年まで
（四）　第四期　第九六回通常国会
四　結び

一　はじめに

かつて深瀬教授は、「いったい、今世紀とくに第1次、第2次世界大戦後において、『立法府の衰退』ないし『病理』あるいは『執行府の優位』という一般的傾向があると指摘され、西欧諸国議会において立法についてすらその主導力は執行府に移り、議会（議員）は高度の専門技術を要する尨大複雑な現代的立法のための能力に欠けるといわれて、既に久しい。[1]」とされながらも、問題は、この「衰退」現象の性質と程度を正確に認識し、この「病理」現象を的確に診断し適切な治療策を講じうるか否かを検討することであると指摘された。[2]

わが国の議員立法のありかたを検討することは、それが国会の独自の政策形成能力の指標ともいえるものであることから、右の検討作業の一環としての意味を持ちうると思われる。わが国の国会においては、政府法案に基づく立法が優越した地位を占めており、議員提出法案が提出件数全体に占める割合は小さく、成立した法律に占める議員立法の割合は一層小さい、といわれるが、[3]その実態の立ち入った研究は、まだ緒についたところというべきであろう。その研究のアプローチとしては、いわばマクロ的に、戦後の議員立法を包括的に扱って、[4]または特定の会期に絞って、[5]その特徴を探り、類型化を試みるものがあるほか、ミクロ的に特定の議員立法の制定過程をあとづけることにより、議員立法の特質を明らかにしようとするもの[6]がありえよう。本稿は、後者のアプローチにより、「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法（以下、外国人教員任用法という）」（昭和五七年法律第八九号）の立法過程を探るものである。

外国人教員任用法は、昭和五七年八月二一日に閉幕した第九六回通常国会において、衆議院提出の議員立法として成立した。その内容の要点は、「大学等における教育及び研究の推進を図るとともに、学術の国際交流の推進に資する（第

一条)」ために、従来いわゆる「公務員に関する当然の法理」[7]に抵触するものとして外国人を任用することができないこととされていた国公立大学の教授、助教授または講師の職について、新たに、外国人を任用できることとするとともに、これによって任用された外国人の教授等が、教授会、評議会等の大学の運営に関与する合議制の機関の構成員となり、その議決に加わることを妨げられない旨を定めたことにある。ただ、本法により任用された外国人教授等については、各大学の大学管理機関の定めるところにより、任期制を採用することができ、また、本法で規定されていない学長、学部長等の国公立大学の管理運営責任者については、「当然の法理」に抵触するものとして、従来どおり、外国人を任用することはできないとされている。[8]

従来の研究によれば、本法の成立にあたっては、定住外国人の就職差別の撤廃、研究者の人権擁護を目指して結成された「在日韓国・朝鮮人大学教員懇談会」が主導的役割を果たし、同懇談会を中心とする人々が、文部省、国会議員、学術会議、公立大学協会、国立大学協会などの各層を動かした結果、成立をみたものといわれる。[9]この見方によれば、本法の立法過程の特色の一として、立法の主導者が国会および政府の外にいたことが挙げられることになろう。ただ、この見方に立った場合には、このような国会外での運動が実際にどのように、また、どの程度、直接の立法者に影響を与えたのかの検討がなお必要となろう。また、本法が政府提出とならなかった理由としては、とくに「公務員関する当然の法理」に関して、文部省、自治省、内閣法制局などの政府省庁間で調整がつかなかったことが挙げられている。[10]この見方によれば、本法は、官僚制内部の対立を政権政党が調整するという、いわゆる「党高官低」現象の一例として位置づけられうることに特色があることにもなろう。この見方に立った場合にも、誰が、なぜ「調整者」として機能したかの検討を要すると思われる。

本稿は、外国人教員任用法の立法過程に関わる国会会議録をはじめとする公刊資料および国会関係者等の聞き取り調

査に基づいて、主として本法の最終案が自民党衆議院議員によって国会に提出されるまでの過程を検討し、その立法過程の特色を再検証することを目的としている。[1] 以下では、本法の前史と本問題が国会の場で議論されるようになった段階を分け、さらに後者を四期に分けて考察を進めたいと思う。

※　本稿では、個人の肩書、所属等は、原則として当時のままにしている。なお、参看の便を考慮して年の表記は元号で統一した。

(1) 比較立法過程研究会(編)『議会における立法過程の比較法的研究』(昭五五)三一三―一四頁(深瀬執筆)、また、深瀬「日本の立法過程の特色」ジュリスト八〇五号(昭五九)一六頁。

(2) 前掲注(1)三一四頁。

(3) 小野善康「政党と立法」公法研究四七号(昭六〇)六三頁、六六頁、なお、参照、田口迪「議員提出法律案の立案過程」ジュリスト八〇五号(昭五九)三四頁。

(4) 比較的最近の研究として、小野・前掲注(3)、小島和夫『法律ができるまで』(昭五四)一四九―八六頁、同「議員立法の概観」北大法学論集三三巻五号(昭五八)一二一頁、田島信威「議員立法の実態と機能」ジュリスト八〇五号(昭五九)一四三頁など。

(5) 第一〇四回通常国会を扱った例として、上田章「議員立法点描(一～三)」法令解説資料総覧七五号(昭六三)五三頁、七六号四四頁、七七号四七頁。

(6) 例えば、松本仙一「育児休業法」、内田正文「新東京国際空港安全確保緊急措置法」、西川義昌「サラ金二法」、大島稔彦「比例代表制法」、いずれもジュリスト八〇五号所収。

(7) 公務員に関する当然の法理の内容の検討については、参照、岡崎勝彦「外国人の教育公務員適格」ジュリスト七八一号(昭五八)三九頁、同「外国人の法的地位に関する一考察」名大法政論集七五号(昭五三)一七九頁、大沼保昭「『外国人の人権』

論再構成の試み」法学協会(編)『法協百年論集二巻』(昭五八)三六一頁、門田孝「外国人の公務就任権をめぐる憲法問題(一～二)」六甲台論集三四巻二号(昭六二)三〇頁、四号(昭六三)一五五頁、芦部信喜「外国人の人権」法学教室一〇二号(平元)三〇頁、三五頁。

(8) 石村健「国公立大学外国人教員任用等特別措置法」ジュリスト七七七号(昭五七)七〇頁。

(9) 徐龍達「国公立大学外国人教授への道」徐(編著)『韓国・朝鮮人の現状と将来』(昭六二)七八頁、喜多村和之『大学教育の国際化』(増補版・昭六二)六六―六七頁。

(10) 小島・前掲注(4)・一二八頁、小野・前掲注(3)・六七―六八頁。

(11) 国会提出後の審議過程における論点の検討については、参照、渡辺賢「いわゆる外国人教員任用法と『当然の法理』」北大法学論集四〇巻五・六号(平二)Ⅰ・三八九頁。

二　前史

(一)外国人教員に関する従来の法制

外国人を一般職の公務員に任用することについては、外務公務員法第七条を除いては、明文で否定している法律はない。しかし、国家公務員については、人事院規則八―一八第九条が、日本の国籍を有しない者は採用試験を受けることができないと定めており、地方公務員についても、多くの自治体が募集要綱に国籍要件を明示することによって、外国人の受験を制限している。

これらの制約の法的根拠とされてきたのは、昭和二八年の内閣法制局見解[1]および同旨の人事院見解[2]であるとされる。法制局見解は、「一般にわが国籍の保有がわが国の公務員の就任に必要とされる能力要件である旨の法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公

務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべきであり、他方においてそれ以外の公務員となるためには日本国籍を必要としないものと解せられる」とする。その根拠は、「〔官吏に相当するような公務員たる〕職にある者が、公権力行使の担当者として公権力行使の責任ある者としてその国の法令に全面的に服する者であることを要する関係上、本国の法令にも服しなければならない外国人をその地位につかしめることは、既述のような自国の主権の維持と他国の対人高権の尊重の精神に反する結果をもたらすおそれがあるとの考慮に由来する一の国際的傾向」に求められ、「憲法前文の趣旨からみて、わが国のみが、この国際的な傾向に従わないという特段の理由も考えられないから、一般に外国人に対して公務員たる資格を認めないことは、当然憲法の予想しているところ」とされる。また、地方公務員についての行政実務も同様の見解に立っている。[3]

また、国家公務員法二条七項は「政府又はその機関と外国人との間に、個人的基礎においてなされる勤務の契約」という制度を設けている。これによる外国人勤務者の身分は、一般職および特別職以外の国家公務員であり、[4] その員数は、行政機関職員定員法およびこれに基づく省令の規定の枠外にあるものと解されている。[5] ただし、人事院規則一―七第二項は、右の外国人との契約は、「当該職の職務がその資格要件に適合する者を日本の国籍を有する者の中から得ることがきわめて困難若しくは不可能な性質のものと認められる場合、又は当該職に充てられる者に必要な資格要件がそれに適合するものを日本の国籍を有する者の中から得ることがきわめて困難若しくは不可能な特殊且つ異例の性質のものと認められる場合に限り」締結できるとしており、契約による任用についても制限を加えている。

このように、外国人を公務員に任用するについては、右の「公務員に関する当然の法理」に抵触しない範囲での正規の任用か、個人的基礎においてなされる契約によることになるとされてきたわけである。国公立大学の教員も一般職の公務員に属するが、その職務の特殊性から他の一般職の公務員の採用が競争試験によることを原則としているのと異な

り、大学管理機関が選考により採用することとされているため、その教員への外国人の任用については右にみた人事院規則八―一八の受験資格の制約を受けることはない。しかし、実際には、「当然の法理」により、大学管理機関たる教授会の構成員として大学の人事・運営に関与する職への任用は認められないとされてきたようである。[6] したがって、原則として、教員に準ずる助手については外国人を任用できるが、この場合も助手を教授会の構成員としている大学については外国人助手には教授会参加権を認めないものとされ、[7] 他方、助教授であっても、教授会の構成員とならない場合には任用できることとされてきたのである。[8] このため、国立大学の講師以上に相当する外国人教員は、国家公務員法二条七項に基づく個人的基礎の契約による原則一年間の期限付雇用契約により任用されることになるが、これについても前述の日本の国籍を有する者の採用が困難な場合に限られるという制約がある。

右の両制度の運用については、その実態に顕著な特徴があるといわれている。すなわち、外国人助手については、韓国・朝鮮人および中国人などの定住外国人が九割近くを占め、その専門領域も自然科学系が九割以上を占めているのに対し、勤務契約による外国人教師については、欧米人が九割以上を占め、担当分野もほとんどが外国語関係に限られてきたのである。[9]

(二)外国人教員任用を求める動き

外国人を正規の教員として任用できる措置を講ずべきことについては、昭和三九年の臨時行政調査会第一部会報告や、昭和四六年六月一一日の中央教育審議会の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の答申で既に指摘されており、また、学術審議会でも昭和四三年の発足当時から議論があったといわれ、昭和四八年一〇月三一日の「学術振興に関する当面の基本的な施策について」の答申のなかに含められているが、この問題を正面か

ら扱っているものとしては、昭和四九年五月二七日の中央教育審議会の「教育・学術・文化における国際交流について」の答申が注目される。この答申では、外国人教員任用に関して、つぎのような提言がなされていた。すなわち、「外国人教員の採用を容易にし、積極的に受け入れる必要がある。そのために、現行の処遇、任用等に関し、具体的な改善策を至急検討すること。」[10]および「国立大学へ外国人教員を受け入れる際に、日本人教官と同じ処遇ができるような措置を検討するとともに、必要に応じ、現行方式のほか、一定の任期を定め特別に高額の給与を支給する方式も併用することを検討すること。また、教員の募集は、海外の大学等でも積極的に行うなど優秀な教員の採用を一層容易にする措置を講ずるよう努めること。」[11]である。

この時期において注目されるもう一つの動きは、昭和四七年に結成された「在日韓国・朝鮮人大学教員懇談会（以下、大学教員懇という）」と、これに共鳴する日本人研究者が中心となって結成した「定住外国人の大学教員任用を促進する会」の運動である。[12] 大学教員懇が正式に国公立大学の定住外国人教員任用運動を始めたのは昭和四九年八月のこととされるが、翌五〇年一〇月には当時の永井文部大臣と会見し「国公立大学へのアジア人教員採用等に関する要請書」を提出したのをはじめ、国立大学協会、公立大学協会、日本学術会議に対して、この問題についての要請書を提出して働きかけ、さらに五二年一二月六日に当時の自民党文教部会長、藤波孝生議員と懇談している。その他の大学教員懇の活発な活動については、すでに少なからぬ研究が公にされているので、ここでは詳細に立ち入らない。

（1）昭和二八年三月二五日法制局一発第二九号、法制局第一部長（高辻正巳）回答。
（2）昭和二八年六月二九日一二―三二三号、人事院事務総長回答。
（3）昭和四八年五月二八日自治二公一第八号、自治省公務員第一課長回答。

(4) 昭和四一年一月二二日管法六二、人事院事務局管理局法制課長回答。
(5) 昭和二五年九月一二日行管二六五、行政管理庁管理部第一課長回答。
(6) 参照、文部省大学局高等教育計画課「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法について」大学資料八四号（昭五七）一頁。
(7) 参照、岡崎勝彦「外国人の法的地位に関する一考察」名大法政論集七五号（昭五三）一七九頁、二〇九―一〇頁、同「『国公立大学外国人教員任用特別措置法(案)』の動向と問題点」ジュリスト六九六号（昭五四）七一頁、七二頁。
(8) 昭和二九年一〇月二九日法制局一発第五一号、法制局第一部長回答。
(9) 岡崎勝彦「外国人の教育公務員適格」ジュリスト七八一号（昭五八）三九頁、四一頁。
(10) 答申本文・第二、一、3　大学の国際化。
(11) 答申付属書・第一、一、3　大学の国際化。
(12) 詳しくは、日高六郎・徐龍達(編)『大学の国際化と外国人教員』（昭五五）、徐「外国人教員任用法の機能と課題」桃山学院大学経済経営論集二六巻二号（昭五九）四三頁、徐「定住外国人の国公立大学教員任用の現状と課題」部落解放研究一七号（昭五四）一二頁。

三　法案形成過程と国会審議

(一)第一期　第八四回通常国会（昭和五二年一二月一九日～五三年六月一六日）

外国人教員任用問題に関連がある国会質疑として最初に注目されるのは、昭和五二年三月一五日の第八〇回通常国会における衆議院予算委員会第二分科会での上田卓三議員（社会党）の質問である。質問の趣旨は、外国人の国家公務員就任の資格一般に係わるものであったが、これに対し人事院任用局長が、「公務員に関する当然の法理」を挙げて説明し

ている。[1]

外国人教員任用問題が、国会で初めて直接的に取り上げられたのは、八四回国会における五三年一月二五日の衆議院本会議での河野洋平議員（新自由クラブ）による質問であると思われる。ただ、質問内容はきわめて一般的に、「とかく外国に対して開かれていない教育界をこの際思い切って改革すべき」ではないかというもので、これに対して福田総理大臣が、「今後十分検討してまいりたい」と答えるにとどまっている。[2]

これ以降の法案形成過程との関連で、実質的に嚆矢とみるべき質問は、やはり五三年三月二〇日の参議院予算委員会での秦野章議員（自民党）のそれであろう。[3] 秦野議員は、「先進国の中で日本の官公立大学は外国人を教授にできない。……これは法理的にそうであったというのが従来の解釈だった」として、その法理についての説明を内閣法制局長官に求めた。これに対し、真田内閣法制局長官は、「当然の法理」を説明した後で、「もし国立大学の正規の教授として外国人をお迎えした場合には、現在の法制でいきますと、当然教授会のメンバーになられます。……教授会はいろいろ大学の人事だとか運営を決定する、審査する、いろんな権限を与えられておりますので、そのことと、先ほど申しました国家意思の形成には関与していただくわけにはいかないんだという考え方とをどうマッチするか、調整するかということに帰する」と問題を整理し、「外国人である教授の方は国家意思の形成に関与するというようなそういうことだけ遠慮していただく、そして教育なり研究なりそういうことに専念していただくというような道が開かれれば両方の要請が満たされるということになろう」とし、そのためには「法律の改正が必要かと思いますけれども、……これは別に憲法違反とかそういうことはないので、立法論の問題であろう」と回答したのである。また、砂田文部大臣も、「大学が国際的にも開かれた大学として発展していくことこそ望ましいことでございますので、……法制局長官から初めて前向きの解説を伺ったわけでございますから、……大学教授の外国からの受け入れということで大学当局とも積極的に話し合いを進

めまして検討をさせていただきたい」と述べたのである。

こうして、秦野議員の質問を契機に、初めてこの問題に対する「前向き」の姿勢が政府から示されるに到ったのであるが、これ以降も、一貫して法案形成過程をリードしていったのが同議員であったことは、当時の国会事務当局者、文部省関係者等の一致して認めるところといってよい。[4] 実際、三月の質問に先だって、秦野議員は、一月二七日に、参議院法制局に対して、外国人教員任用のための法案作成を依頼しているのであるが、これは、この問題に関する初めての法案作成の試みということができる。

秦野議員が外国人教員任用問題に関心をもったきっかけは、いわゆる七〇年安保闘争であったといわれる。[5] 当時、警視総監として大学紛争に直接関わった経験から、大学問題に大いに関心を持ち、紛争の一つの原因として大学の沈滞を看取し、大学改革の必要を感得していたという。その後、昭和四九年に参議院に初当選し、派閥に属さぬまま、主として外交畑を歩んでいた[6]が、昭和五三年一月二五日に新総合政策研究会の定例会で行われた西義之・東大教授の講演[7]を聞く機会があり、そこで外国人を大学の正規の教員に任用しないのは日本だけだという話を聞いて、大学の活性化を図るには優れた外国人を招くことが最善であると気づき、早速その法制化の方途を探りはじめたとされる。なお、この動機に関し、当時、藤波孝生氏が座長であった自民党の政策集団、新生クラブの一員として秦野議員が法案づくりを進めたという趣旨の新聞報道等があるが、[8] 秦野議員自身は、自らの法案づくりと新生クラブとの、あるいはその他の団体との、関係を否定している。

さて、参議院法制局は、一月二七日に法案作成依頼を接受してから、関係方面と接触しながら作業を進め、局内での決裁手続を経て四月二二日に法案を秦野議員に交付しているが、実はそれに先立つ四月六日に、秦野議員は「大学における外国人教員制度の整備に関する施策について」と題する文書を自民党の文教部会と文教制度調査会の合同会議に提

出予定と報道され、その内容が公表された。[9] この文書は、趣意、施策要綱、法律案から成っているが、趣意では、「学問研究を国際交流のなかで競争させる建前をとることは、ひいては国内における学問研究の世界に一層競争を促すことにも役立つだろうし、学問研究の自由と充実につながるのではないか」という認識のもとに、「国際的に充分評価されるような有名教授の交流をはかるような正規な道を拓く……〔という〕当然のことを実現するためには、従来の〝日本の国籍を必要とするという当然の法理〟から脱却しなければならず、そのために、左に示すような要綱の法改正を必要とする」としている。[10] 施策要綱および「教育公務員特例法及び一般職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律（案）」（先行研究では第一次案と呼ばれている）の要旨は、外国人を教育委員会の教育長以外の教育公務員に広く任用できるものとすること、および、国公立大学または共同利用機関の外国人教員で、わが国の生活様式等に慣熟しないことにより経済的・精神的な負担を負う者に対して給与上の特別措置が規定されていることである。[11] この案がどこで、どのように作成されたかは必ずしも詳らかにしないが、参議院法制局の作業過程で存在していた案が利用されたものと推察される。

四月二二日に参議院法制局により正式に交付された法案（先行研究では第二次案と呼ばれている）は、四月六日の案とは大きく異なったものとなっていた。まず、その題名は「国立又は公立の大学の外国人教員に関する特別措置法（案）」となっており、大学に限って外国人を講師以上の教員に任用することができるものとし、また、教授会に出席し、発言することはできるが、議決に加わること、および評議会と国立学校設置法七条の五にいう人事委員会の構成員となることはできないとされている。なお、給与上の特別措置は残されている。この題名の変更が示しているのは、外国人の公務員就任能力を今回の立法により「創設」するのか、あるいは「確認」するに過ぎないのか、という根本的な問題に関わることである。六日案の前提となっていた考え方は、「当然の法理」自体の法的性格には拘泥せずに、従来、解釈に委

ねられていた具体の職への外国人の就任能力について、教育公務員に対しては、法律の明文により確認するというものであったのに対し、二二日案は、「法理」を法律的水準の規範であるとして、立法によりその「特例」を創設するという考え方をとっているとみられるのである。[12]

この両案の相違は、主としてそれが秦野議員に伝わったルート（議院法制局職員が議員に個人的に協力することもありえよう）や時期の相違に由来すると推察される。六日案は、前述のように参議院法制局の作業過程において、しかもおそらくは三月二〇日の内閣法制局長官答弁の前に存在していた案の一つが非公式に伝わったものと考えられ、そのために依頼者である秦野議員の意向が相当はっきりと現れているのに対し、二二日案は、内閣法制局長官答弁の後に局内の正式の決裁手続を経て交付されたものだけに、政府部内、とくに内閣法制局の、外国人教員任用の立法化については「公権力の行使、国家意思の形成への参画に関与しない範囲、例えば、教授会の議決権を持たせない、などの特別措置」が必要であるとの意向や、人事院、文部省の見解が、直接か間接かはともかく、強く反映しているものと考えられる。

ともあれ、秦野議員らは、二二日案を、超党派による議員立法として、会期延長を見越して八四回国会に提出する方針であると報じられたが、[14]結局提出に至らなかった。その理由は、法案の内容が、無理押しするに値するほど十分なものとは思われなかったことと、主として自民党文教族が消極的で、この法案への支持が得られなかったためといわれる。[15]

つぎに、この時期の文部省の動きをみることにしたい。前述の中教審答申などもあり、また、諸外国からの圧力などもあって、[16]文部省による検討も五三年以前から始まってはいたようである。もっとも、その動きが表面化したのは、五三年一月のことで、文部省は「外国人任用の道を開くための検討を今春から始める。……法改正も含めてあらゆる可能性を探ることにしている。[17]」との報道がなされ、その背景には、外国の優秀な頭脳を招くこと、および留学生や定住外国人で日本で研究を続けたがっている者への対応の必要性が高まっていることがあるとされている。その後の法案作成に

関わる具体的動きは必ずしも明らかではないが、前述の三月二〇日の秦野質問に対して、砂田文相が検討する旨の答弁をし、また、五月に入ってから、秦野議員や吉田参議院文教委員長に対して、「議員立法ではなく、政府提案で成立を期したい」と申し入れたと報じられている。[18] さらに、六月六日には、衆議院決算委員会での林孝矩議員（公明党）の質問に対して、砂田文相が、法制局長官の国家意思の決定に参画しないという歯止めをすれば法律的に可能という答弁を法律的にどのように書き表すかを検討中であると答えている[19]ことが知られる。

総じて、第一期は、秦野議員のいわば個人的信念に基づくイニシアティブで具体的な法案作成作業が始まり、それに促される形で、従前から検討は行っていた文部省の動きが徐々に具体化する気配が見え始めた時期ということができるようである。ただ、両者の動機は、前者は、国際化を通じて大学に「活」をいれることであり、後者は、国際化による学術振興が主であって、定住外国人の問題は、副次的要因とみるべきもののようである。ただ、関係団体の活動等を通じて、問題の所在は認識されており、いわば道を均す効果は高かったと思われる。要するに、外国人任用問題は、いわゆる「票にならない」問題であって、この種の事柄に議員が積極的になるかどうかは、やはり個人的な信念等の要因によるところが大きいのではないかと思われるのである。

（1）第八〇回国会衆議員予算委員会第二分科会議録四号（昭和五二年三月一五日）二八―二九頁。
（2）第八四回国会衆議院会議録五号（昭和五三年一月二五日）一一一頁。
（3）第八四回国会参議院予算委員会議録一五号（昭和五三年三月二〇日）二三―二五頁。
（4）この問題に早い時期から関わっていた内田穣吉・奈良県立短期大学長も本法成立直後にこのことを指摘している。昭和五七年八月二六日付『毎日』。
（5）平成元年一〇月五日に行った秦野章氏の聞き取り調査による。また、第九六回国会参議院文教委員会議録一五号（昭和五

七年八月一〇日）一四―一五頁にも同旨の発言がある。

(6) 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』（昭六一）二六七頁は秦野議員を外交族の一人に数えている。

(7) このときの講演は、西教授のドイツ留学の経験に基づいたもので、ドイツの大学事情と比較しつつわが国の大学問題を考えるというもののようであるが、とくに外国人教員問題を取り上げた論稿がこの後に公刊されている。西義之「国立大学の閉鎖性を打破」ステーツマン五三年五月号一八頁。

(8) 昭和五三年五月一五日付『読売』、日高六郎・徐龍達(編)『大学の国際化と外国人教員』（昭五五）三八頁。

(9) 参照、昭和五三年四月六日付『読売』。

(10) 内容的には、秦野章「国公立大学に画期的抜本改革案」ステーツマン五三年五月号一二頁の、「一、国公立大学に外国人教授登用の道を」と重複するところが多い。

(11) 全文については、日高・徐・前掲注(8)・三一三―一五参照。

(12) 「創設」と「確認」の問題については、参照、高橋恂「外国人の公務員就任能力に係る『法理』の考え方について」衆議院法制局報二号（昭六二）一六六頁。

(13) 参照、昭和五三年五月一五日付『読売』。

(14) 前掲注(13)。

(15) 秦野氏の聞き取り調査による。

(16) いわゆるインターナショナル・バカロレア問題などをめぐって、文部省幹部が日本の大学の閉鎖性を指摘されていたようである。参照、高橋・前掲注(12)・一七一頁。

(17) 昭和五三年一月三日付『毎日』。

(18) 昭和五三年五月一日付『読売』。

(19) 第八四回国会衆議院決算委員会議録一四号（昭和五三年六月六日）三七―三八頁。

（二）第二期　第八七回通常国会（昭和五三年一二月二二日～五四年六月一四日）前後

文部省の検討作業は、第一期から継続しており、秋に入って一定の成果をみせるようになるが、それに先立って、国会閉会中審査である八月一五日の衆議院内閣委員会において藤井人事院総裁が、人材の世界的交流はぜひやっていくべきであり、文部省とも相談して前向きに検討したいとしつつも、外国人教員が評議会の構成員となった場合には、行政権を行使することになるので、何らかの歯止めが必要になろうとの見解を示した。[1]

文部省は、九月一〇日までに「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法（案）」をまとめ、第八五回臨時国会（九月一八日～一〇月二一日）に提出を予定したが、会期等の関係から見送り、つぎの通常国会に提出することとした。[2]その要旨は、参議院法制局の四月二二日案と同様であるが、給与上の特別措置は見送られることとなった。五四年一月には、文部省が特別措置法案を今国会に提出する方針を決めたと報じられたが、法案の内容はなお流動しており、外国人教員の教授会出席を認め、権限も人事に関する議決に加われないとするほかは、大学の自治の尊重の観点からもできるだけ制約を設けたくないとする文部省と、「当然の法理」を盾に、人事の他にも予算、カリキュラム編成、庁舎管理など権限の範囲を細かく検討し限定していくべきだとする内閣法制局の間で厳しい応酬が続いていたようである。[3]しかし、二月までには文部省の法案骨子が再度まとまり、[4]三月一二日までに文部省原案が作成された。その特徴は、外国人教員は部局長その他文部省令で定める職に任命され、又は評議会、人事委員会の構成員となることができないと明記することにより、管理職就任権を明確に制限したことと、議決権の制限については人事案件に限定したままになっていることである。[5]

こうして文部省原案は一応用意されたものの、翌月の二四日に、佐野大学局長が、自民党文教部会と文教制度調査会の合同会議で、五月の連休をはさんで今国会に残された日数が少なく、また、政府部内での詰めも終えていないという

ことで、今国会は提出を見送りたいと述べ、了承されるという事態に至ったのである。[6] その実質的理由としては、法案自身のメリットの問題が挙げられる。この点については、翌二五日の衆議院文教委員会において、佐野局長が、「公務員法の法理」に照らして外国人教員の権限をどう制限するかが難しい問題であり、「この権利の制限というものをあまり激しく考えますと、現在でもすでに御案内のような外国人教師の制度というものが別途ございまして、……それとどこが違うのかという議論になります」と政府提案を見送る理由を説明している。[7] ここでいう外国人教師の制度とは、先に触れた個人的基礎においてなされる契約に基づいて期限付で任用する制度を指す。この制度は、外国人教員を極めて不安定な地位に置くものとして問題点が指摘されてきたが、他方、給与の面では一定の配慮がなされており、また、採用員数は定員の枠外に置かれているという、定員抑制を迫られている時代には大きな利点を有していたのであり、また、客員教授と称することや、教授会にオブザーバーとして出席することも可能ではあったのである。ところが、内閣法制局見解の許容する範囲内で作成された先の文部省原案では、給与面での特別措置は削られ、また員数は定員法の枠内に入る一方で、管理職就任は制限され、教授会での権限も制約されることとなって、内容的にはいわば「百害あって一利なし」というものになってしまったのである。

さらに、この法案に対して外部からの支援がなかったことも指摘されている。一つは国立大学自身の消極的姿勢である。この時点までに、国立大学協会の中でこの問題について幹部によせられた声はわずか二つであり、そのいずれも、現在の教授の定員の枠外で外国人を採用できるのか、という問い合わせだったといわれる。[8] 同協会に対しては、翌五五年一月五日付で、大学教員懇から、具体的取り組みについての質問書が提出されているが、それへの回答は、共通一次入試、定員削減など緊急な大問題への対処に迫られ、「今まで問題を充分詰めるための余裕がなく、また、協会内から、問題を早く詰めることの要望が出ていないために常置委員会の検討がおくれているものと思います」というものであっ

た。[9] しかし、従来この問題について積極的役割を果たしてきた定住外国人研究者を中心とする人々自身も、文部省の動機が国際化を通じての学術交流であることに危惧を抱き、アジア人教員の任用を推進するためには人事権は譲れないとして、それを欠いている法案に対して慎重な姿勢をとり始めたのである。[10]

また、政府提案の場合に不可欠な自民党の支援も危うくなっていた。すなわち、本法案が提出されたときの審議の場となる文教委員会では、今国会は、文部省が一〇年以上温めてきた放送大学学園法案が審議されることになっており、政府、自民党はこれを最優先させるという一致した方針を打ち出していた。これに対し、野党は「放送大学は新構想だけに十分時間をかけて慎重審議する」ことを求めており、さらに、「対決法案」として懸案になったままであったオリンピック記念青少年総合センター解散法案の扱いが絡んで、かりに外国人任用特別措置法案を提出しても審議に入れるかどうかわからないとの見方が強まり、さらに、本法案が人事議決権等を制限していることが学問の自由を侵すものであるとの指摘も出始めていて、これが国会紛糾の原因になりかねないとの配慮が働いたのである。[11]

こうして、この時期主導的役割を担った文部省の動きは、「今後さらに内容を検討する」[12]ということで一応停止するわけであるが、一方、秦野議員の動きはどうであったろうか。

この時期、秦野議員は、文部省の動きとは別に、三度にわたって参議院法制局に法案作成を依頼している。

一回目は五四年一月一九日に依頼が接受されており、二月六日に法案が交付されている。「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法(案)」と題されたこの案は、全部で五条からなり、外国人教員の教授会出席および発言は認めるが、議決権は認めないとし、評議会および人事委員会の構成員となることができないとするものである。給与上の特別措置は規定されていない。[13]

二回目は三月二二日に依頼が接受され、五月一二日に法案が交付されている。この案は、二月六日案や文部省案と比

べて大幅に制限を緩和しており、きわめて注目すべき内容のものとなっている。すなわち、外国人教員に対して、教授会、評議会、人事委員会の構成員となることを認めるだけではなく、一切の議決に参加することも認め、さらに、「大学の管理運営に関する事項をつかさどる職に充てる」こともできるとしているのである。特別手当の規定はないが、個人的基礎の契約による教員の採用制度も従来どおり存置されている。[14]

三回目は会期終了直前の六月二日に依頼が接受され、五日に交付されているが、これは、五月一二日案から管理職就任権に関する規定だけを削除したものとなっている。

さて、第二期における秦野議員の動きを検討してみると、三月一三日の新聞報道[15]によれば、右の二月六日案を自民党および野党に配付し、超党派による取り組みを呼び掛けていたが、この案でも議決権の制約や管理職就任の制限規定を含んでいたため、与野党の合意を得るのは困難であった。そこで、議員立法の自由さを生かし、思い切って制限を撤廃した案を作成するようあらためて参議院法制局に依頼したものと思われるが、一方で政府提案の道もなお追求しており、前述のような事情で消極的姿勢に傾きつつあった政府、自民党にはっぱをかけるために大平首相周辺に「直訴」することも行っている。その結果、首相は、文部省および党に対して、特別措置法案の今国会提出を目指して前向きに取り組むよう指示したが、[16]ついに四月二四日に文部省は国会提出を断念するのである。そこで、会期終了直前に、管理職就任権を制限した案を作成して最後の努力を試みるが、結局提出には至らなかったようである。

総じて、第二期は、文部省が政府提案の「王道」を歩もうとしたが、結局内閣法制局見解の壁を破ることができず、また、政治的、社会的バックアップも得られないなかで挫折し、一方、秦野議員も、独自の法案作成を通じて政府の取り組みに弾みをつけると同時に万一に備えていたが、これまた十分な支援が得られないまま、会期が終了してしまったということになろう。

(1) 第八四回国会衆議院内閣委員会議録二六号（昭和五三年八月一五日）二六頁。
(2) 昭和五三年九月一一日付『毎日』。なお、第八六回臨時国会が一二月六日から七日間開かれた。この法案の全文を確認することはできなかった。
(3) 昭和五四年一月二四日付『朝日』。
(4) 昭和五四年二月一二日付『毎日』。
(5) 全文については、徐教授の先行研究等で第四次案として紹介されているものがこれにあたる。
(6) 昭和五四年四月二三日付『毎日』、昭和五四年四月二五日付『朝日』。
(7) 第八七回国会衆議院文教委員会議録七号（昭和五四年四月二五日）四一頁。
(8) 昭和五四年四月二七日付『朝日』。
(9) 日高六郎・徐龍達(編)『大学の国際化と外国人教員』（昭五五）三二七―二八頁、なお参照、徐「定住外国人の国公立大学教員任用の現状と課題」部落解放研究一七号（昭五四）一二頁、四九頁。
(10) 昭和五四年四月二七日付『朝日』。
(11) 昭和五四年三月一三日付『朝日』、三月二一日付『朝日』社説。
(12) 昭和五四年四月二三日付『毎日』。
(13) この案は、先行研究により第三次案として紹介されているものと同じである。
(14) 参議院法制局が作成した法案で国会提出に至らなかったものは外部に提供しない扱いとされているが、今回、作成依頼者である秦野氏の承諾を得て入手することができたので、参考のためにこの法案の全文を掲載する。

「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法(案)」

第一条　この法律は、大学における教育及び研究の進展を図るためには国籍の如何にかかわらずすぐれた人材を教授等に任用することが必要であることにかんがみ、国立又は公立の大学の教授等に外国人を任用することができることとする等の措置を定めることを目的とする。

第二条　国立又は公立の大学において、教育又は研究の進展のためその任用が特に必要であると認めるときは、外国人(日本の国籍を有しない者をいう。以下同じ。)を教授、助教授又は講師（以下「教員」という。）に任用することができ

る。

2　前項の規定により任用された教員は、外国人であることを理由として、次の各号に掲げる機関の構成員となり、議決に加わることを妨げられない。

一　学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第五十九条第一項に規定する教授会

二　評議会（国立学校設置法（昭和二十四年法律第百五十号）第二章の二の規定によりその組織が定められた大学にあっては同法第七条の四に規定する評議会を、その他の大学にあってはこれに相当する機関をいう。）

三　国立大学設置法第七条の五に規定する人事委員会

3　国立又は公立の大学においては、教育又は研究の進展のために特に必要があると認めるときは、第一項の規定により任用された教員を大学の管理運営に関する事項をつかさどる職に充てることができる。

4　第一項の規定は、国立大学において国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第二条第七項に規定する勤務の契約により教育又は研究に従事する外国人を採用することを妨げない。

第三条　国立学校設置法第三条の三に規定する機関において、研究又は教育の進展のためその任用が特に必要であると認めるときは、外国人を国立大学の教員に相当する職員に任用することができる。

2　前項の機関においては、研究又は教育の進展のために特に必要があると認めるときは、同項の規定により任用された者に当該機関の管理運営に関する職務を併せて行わせることができる。

3　前条第四項の規定は、第一項の機関について準用する。

付則　この法律は、公布の日から施行する。

(15) 昭和五四年三月一三日付『朝日』。

(16) 昭和五四年四月六日付『朝日』。

（三）第三期　昭和五四年後半〜五六年

この時期は、いわば雌伏期ないし停滞期にあたり、国会周辺では目立った動きはない。文部省での検討は一応続けられていたようであるが、依然として壁は厚く、また、秦野議員もこの時期は外交問題に活動の中心が置かれたようで、とくに五五年七月から五六年一一月までは参議院外務委員長を、五六年一〇月から五七年一一月までは自民党外交部会長を勤めている。

外国人教員任用問題に関する国会での質疑としては、五五年一月三一日の第九一回国会参議院本会議において、やはり秦野議員が、五三年三月以来「文部大臣も前向きにやろうと言ったのだけれども、何年たってもやらぬ。これはひとつ総理のリーダーシップでこういうことはやってほしい」と発言したのに対し、大平首相が、「そういう方向に努力をしてみたい」と答えており[1]、また、五六年二月一九日の第九四回国会衆議院予算委員会で横路孝弘議員（社会党）が、政府の検討作業の状況について質問したのに対し、田中文部大臣が、「担当の方で折衝を続けている」と答弁している[2]。このほか、主として初等中等教育レベルの教員任用と「公務員に関する当然の法理」の関係についての質問がなされ、文部省初等中等教育局地方課長から、地方公務員についても「当然の法理」による制約があるので、外国人は公立学校教員に任用できないと一般的には解釈され、運用されてきており、具体的には、教員は校長の行う校務の運営に参画し、児童生徒の教育を司ることから、公の意思決定への参加をするものと考えられるし、児童生徒に対する懲戒権の行使という公権力の行使にも携わることがあると解されると答弁されている[3]。

国会の外に目を向けると、公立大学協会が、五四年五月二三日に、現行制度のもとでも、管理職就任は別論としても、外国人を正式の教授会構成員とすることは可能であるとの見解を公表し[4]、五五年一〇月二四日には、日本学術会議が、やはり、大学の本質および大学自治の原則から、外国人教員の任用は現行法のもとでも可能と解されるとし、管理職就

任および教員の不利益事項の審議等について制限することはありえても、法令をもって規制すべきではないとする見解を公表した。[3] これらの見解は、国会質問のなかで言及されたこともあるが、[6] それ以上の影響は明らかでない。

(1) 第九一回国会参議院会議録四号（昭和五五年一月三〇日）一六七頁。
(2) 第九四回国会衆議院予算委員会議録一二号（昭和五六年二月一九日）八頁。
(3) 草川昭三議員（公明党）第九四回国会衆議院予算委員会第一分科会議録三号（昭和五六年三月二日）一〇頁、高沢寅男議員（社会党）第九四回国会衆議院法務・外務・社労委員会連合審査会議録一号（昭和五六年五月二七日）六―七頁、草川議員、同二〇頁、土井たか子議員（社会党）第九四回国会衆議院外務委員会議録一八号（昭和五六年六月二日）六―七頁。
(4) 日高六郎・徐龍達（編）『大学の国際化と外国人教員』（昭五五）三〇八―一一頁。
(5) 参照、徐龍達「外国人教員任用法の機能と課題」桃山学院大学経済経営論集二六巻二号（昭五九）四三頁、九一―九五頁。
(6) 学術会議見解の存在について草川議員が触れている。第九四回国会衆議院予算委員会第一分科会議録三号（昭和五六年三月二日）一〇頁。

(四)第四期　第九六回通常国会（昭和五六年一二月二一日～五七年八月二一日）

この時期に最初の動きを見せたのは秦野議員である。同議員は、外国人教員任用問題を打開するには衆議院を動かさなければならないと考えて、自分に近い亀井静香衆議院議員に協力方を依頼し、五六年一二月一五日に亀井議員、狩野明男議員をはじめとする数人の衆議院議員との私的な懇談会を持ったといわれる。[1] これ以降、とくに歳明け頃から衆議院サイドでの動きが始まったようである。

一方、文部省は、このような動きをも睨みつつ、今国会への特別措置法案の提出方針を固めた。しかし、内閣法制局等の抵抗が依然強いため、政府提案とするのをあきらめ、議員立法の形で成立を期することにしたと報道されているが、この時の文部省案はやはり人事議決権を制限する内容のものであった。[2]

一月二二日に、秦野議員は、通算五回目の法案作成依頼を参議院法制局に行った。法案は二月二日に交付されているが、その内容は、概ね五四年六月五日案と同様であるけれども、教授会のほかに外国人教員が構成員となり議決権を行使できる機関が、「大学の運営に関与する合議制の機関であって文部省令で定めるもの」と整理されており、やはり議決権の制限は加えられていない。[3]

自民党内では、文部省大学局の意向を受けて文教部会に外国人教員任用問題懇談会が設けられ、狩野明男議員が座長となって検討を行うこととなり、特別措置法案を議員立法として国会に提出する方針を固めたが、[4]その際、検討のベースになったのは、二月二日の参議院法制局案であったとみられる。ただ、この段階で新しい問題が生じた。党内で、外国人教員に対して任期制を導入せよとの主張が現れたのである。その主唱者は、前年に新自由クラブから自民党に復党していた西岡武夫議員であるといわれる。[5]

ともかくも文教部会は三月一九日までに特別措置法案要綱をまとめ、石橋一弥部会長名で衆議院法制局に対して法案作成を依頼した。一方、政府省庁間では、いよいよ法案提出の見込みが現実化してくるのに伴い、いわば最後の戦いが行われていたようである。文部省内では、法案推進の立場に立っていた大学局に対して、小・中・高校への波及を危惧する初等中等教育局が慎重な姿勢を示していた。[6]また、地方公務員問題を担当している自治省も難色を示しており、議院法制局に働きかけがあったと伝えられている。

衆議院法制局では、参議院法制局案および文部省案を睨み合わせながら作業が進められ、それに基づき三月三〇日の

文教部会と文教制度調査会の合同会議で法案要綱が正式に決定された（秦野議員も出席している）。その要旨は、学長、学部長などの管理職には就任できない、教授会への参加および議決権は一切制限しない、任期制については、各大学に判断を任せることを法文に明記することにより制度導入に道を開く、というものである。[7]

任期制の問題は、法案形成におけるいわゆる族議員の影響を良く表している例ということができる。外国人教員に任期をつけるというのは、日本人教員を含め全大学教員に任期制を導入したいという西岡議員の持論を実現するための突破口として主張されたものであり、[8]これは文部省も予定しておらず、また、秦野議員も不平等であるとして強く反対したとされるが、いわゆる「文教六人衆」の一人であり、[9]自民党政務調査会の総括担当副会長でもあった西岡議員の了承を得ないことには法案が党内審査をパスしないことは明らかなので、やむなく、前述のような形で妥協が図られたのである。なお、任期制導入の公式の理由は、国会における提案者（狩野明男議員）の説明によると、第一に、大学等における国際交流は、一定の研究目標や研究計画が定められるのが一般的であり、これに対応するには年限を切って人材を招聘することが予想されること、第二に、ローテーションシステムをとることによって受け入れをかえって円滑化できると思われること、第三に、任用される外国人およびその所属する機関の承認を得るためには任期があった方が有利な場合も想定されること、であるとされている。[10]そして、任期制導入については、衆議院文教委員会委員による京都大学での意見聴取のなかで積極的評価を受けたという形で整理されている。[11]このことは、意見聴取先としてどこを選ぶかということについて考えさせるものがあるといえるかもしれない。

文教部会は、四月五日に特別措置法案をまとめ、[12]六日の政務調査会審議会に上げたが、任期制導入の判断を各大学に任せている点について、完全導入を明記すべきだとの意見が出たため、この日は結論が見送られることになった。[13]この意見を主張したのは、西岡議員が了承済と聞かされていなかった西岡議員に近い政審委員だといわれるが、結局、石橋

部会長の説得により党内合意が得られ[14]、八日に政審をパスし、翌九日に党総務会をパスして、ついに国会提出に至るのである。[15]

提出者は、石橋部会長、狩野座長のほか、文教族の西岡議員および三塚博議員、そして中村喜四氏郎議員である。法案は九日に衆議院文教委員会に付託され、二三日に狩野議員による提案理由説明が行われた後、七月七日と八月四日に質疑、そして同日採決の結果、全会一致で可決された。ただし、社会・公明・民社・共産・新自ク各党から付帯決議動議が提案され、これも採決の結果、全会一致で可決された。決議の内容は、管理職への任用の方途を引き続き検討すること、任期制については大学管理機関の判断に委ねること、そして、任用を円滑にするための条件整備に努めること、である。付帯決議は一般に法律と同様の効果を認められるものではないこともあり[16]、与野党の合意形成の手法として用いられることがあるようである。翌五日に衆議院本会議において全会一致で可決されている。そして、同日に参議院文教委員会に付託され、石橋議員による提案理由説明の後、一〇日に質疑が行われ、続いて採決の結果、全会一致で可決、二〇日の本会議で全会一致で可決、成立に到るのである。

(1) 両氏のほか、桜井新、平沼赳夫、野上徹各議員の名前が記録されている。
(2) 昭和五七年一月四日付『朝日』。
(3) 参考のためにこの法案の全文を掲載する。

「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法(案)」

第一条　この法律は、大学における教育及び研究の進展を図るためには広くすぐれた人材を教授等に任用することが必要であることにかんがみ、国立又は公立の大学の教授等に外国人を任用することができることとする等の措置を定めることを目的とする。

第二条　国立又は公立の大学における教育又は研究の進展のため必要があると認められるときは、外国人（日本の国籍を有しない者をいう。以下同じ。）をこれらの大学の教授、助教授又は講師（以下「教員」という。）に任用することができる。

2　前項の規定により任用された教員は、外国人であることを理由として、次の各号に掲げる大学の機関の構成員となり、その議決に加わることを妨げられない。

一　学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第五十九条第一項に規定する教授会

二　大学の運営に関与する合議制の機関であって文部省令で定めるもの

3　第一項の規定は、国立大学において国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第二条第七項に規定する勤務の契約により教育又は研究に従事する外国人を採用することを妨げない。

第三条　国立大学設置法（昭和二十四年法律第百五十号）第三章の三及び第三章の四に規定する機関における研究または教育の進展のため必要があると認められるときは、外国人を国立大学の教員に相当するこれらの機関の職員又はこれらの機関の運営に関与する非常勤の職員であって文部省令で定めるものに任用することができる。

2　前条第三項の規定は、前項の機関について準用する。

付則　この法律は、公布の日から施行する。

（4）昭和五七年二月二〇日付『朝日』。ちなみに、大学局が後押しし、党が中心となって立法する方針が決められた時点で、従来の経緯に照らし、大学局の担当者が秦野議員の了解を得ている。平成元年九月二四日に行った十文字孝夫・文部省大学局高等教育計画課長（当時）の電話による聞き取り調査による。

（5）官庁速報昭和五七年四月一二日号。秦野氏の聞き取り調査でも確認されている。

（6）十文字氏によると、初等中等教育局に対しては、合衆国最高裁の Ambach v. Norwick, 441 U.S. 68 (1979) 判決を引用して、初等中等教育と大学は区別できることを説いたという。なお、本法と初等中等教育との関連については、さしあたり、岡崎勝彦「外国人の教育公務員適格」ジュリスト七八一号（昭五八）三九頁、田中宏「外国人の教育公務員資格、その問題点と背景」法律時報五七巻五号（昭六〇）三七頁、同「外国人教員任用法をめぐる諸問題」季刊教育法四六号（昭五七）一一〇頁。

(7) 昭和五七年三月三一日付『朝日』。

(8) 前掲注(5)参照。また、喜多村和之『大学教育の国際化』(増補版・昭六二)八一―八六頁。なお、任期の期間については、文部省自身は法施行時までは基準を示していないようにみえる。本法制定後に大学局のメンバーが執筆したガイドブック(宮地貫一(編)『今日の大学運営』(昭五八))においても、任期を定めずに任用することも違法ではないとし、定める場合には個々の大学の実情に応じた適切な任期を定めることが望ましいとしている(同書四三八―四〇頁)。ただ、同時に外国人教員の在留期間が通常三年間となることも示唆している(ここに文部省の「真意」をみる見方もある。徐龍達「外国人教員任用法の機能と課題」桃山学院大学経済経営論集二六巻二号(昭五九)四三頁、七〇頁)が、任期と在留期間は直接的な関係を持たないので、任期を三年以内に限る必要はないと述べている(四四七―四八頁)。しかし、実際には、本法による任用規定を初めて作った京都大学は任期を三年と定め、多くの大学がこれに倣っているのである。ちなみに、秦野氏によると、西岡議員は、当初から任期は三年という主張を行っていたという。なお、日本人教員にも任期制を採用すべきかという問題については、国会質疑のなかでも取り上げられており、鍛冶清議員(公明党)が積極の立場から、栗田翠議員(社会党)が消極の立場から質問しているのに対し、宮地大学局長、石橋議員は、大学の自治に関わる基本的な問題なので、その問題はそれとして慎重に対応していく必要があると答弁している。第九六回国会衆議院文教委員会議録一八号(昭和五七年八月四日)一〇―一一頁、二二頁。

(9) 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』(昭六二)一一一―一四頁。

(10) 第九六回国会参議院文教委員会議録一五号(昭和五七年八月一〇日)七―八頁

(11) 第九六回国会衆議院文教委員会議録一八号(昭和五七年八月四日)一―二頁。また、狩野議員も地元の埼玉大学での話し合いのなかでも積極的意見を聞いたと述べている。同二二頁。ちなみに、京都大学法学部長であった道田信一郎教授は、制定後の論稿で、任期制は有効な規定であると評価している。道田「外国人教員任用法と今後の外国人教員の任用」大学と学生一九七号(昭五七)九頁、一二―一四頁。

(12) 昭和五七年四月六日付『朝日』。

(13) 昭和五七年四月七日付『朝日』。

(14) 官庁速報・前掲注(5)。

(15) 自民党の党内機構については、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』(昭六一)、村川一郎『日本の政策決定過程』(昭六〇)、同「自由民主党政務調査会の役割」ジュリスト八〇五号(昭五九)四六頁。

(16) 浅野一郎(編)『国会事典』(昭六三)二一五―一七頁。

四　結　び

外国人教員任用法の法案作成過程について、以上の検討から明らかになったことは、まず、主たる推進者として秦野議員と文部省大学局および大学教員懇を中心とする人々がおり、一方、干渉者として内閣法制局、文部省初等中等教育局および自治省などが挙げられることである。そして、法案形成は、秦野＝参議院法制局と文部省大学局が各々独自に並行して作業を進めていたのであり、折々の政治状況に応じて、いずれかの動きが表面化したということができる。

推進者のなかでも、立案の動機は同じではなかった。主として優秀な外国人教授の導入を通じて大学の活性化を図ろうとする秦野議員と、より一般的に学術の国際交流を推進しようという大学局とでは、同一ではないまでも重なり合うことは多かったが、定住外国人・アジア人教員の任用促進を求める大学教員懇の立場は、ともすれば欧米に傾斜しかねない前二者の立場と微妙なずれをみせることがあったのである。また、行動の範囲としても、政府の機関として統一的法解釈の枠に縛られる文部省と、より自由な立場に立つ議員とで違いが出たのである。

他方、干渉者も、「公務員に関する当然の法理」を守るという点では一致していたが、主として「法理」そのものないし法解釈の統一性自体を維持しようとする内閣法制局と、それに例外を設けることが他に及ぼす実際的影響を危惧する文部省初中局との違いはあり、とくに後者は、議員立法として国会に上程されることが決まり、また審議に入ってから

も、影響を最小限にする努力を続けたのである。

つぎに、議員立法の事例としての本法案形成過程全体を従来の類型論[1]に即してみるとすると、個人型議員立法としての側面と準政府立法型・権限調整型議員立法としての側面を併せ持つということができるように思われるが、本法案形成過程の特徴をまとめてみると、大きく分けてつぎの二点に整理できるように思われる。ひとつは、一旦は政府提出となった法案が最終的に議員立法とされた点に関わるが、これは、実体的にいって政府が扱うとなると対象が広汎にならざるをえず、調整にてまどる場合、そして／または、従来の法解釈に実質的な影響がでる場合、であって、これらの調整のための猶予がないと考えられる場合に、対象を限定しやすく、統一的法解釈に縛られる程度が低いという議員立法の特質が活かされた例とみることができよう。もうひとつは、議員の側の問題であるが、国会関係法案のように問題の性質によって、あるいは政党の政策に基づいて、いわば議員個人はダミーとして行動する場合は別論として、議員が主体的に立法のために動くのは、特定の業界ないし団体の利益になり、または地元地域のためになることを通じて、何らかの形で「票」につながる場合であって、これに対し「票」につながることが期待できない問題は、特別の信念ないしキャラクターを持つ議員がいないとなかなか実質的な法案形成が始まらず、また持続しがたいことを示している例ということができよう[2]。

(1) 参照、田口迪「議員提出法律案の立案過程」ジュリスト八〇五号（昭五九）三四頁、三六―三七頁。

(2) このことは、この問題について野党議員の実質的な動きがほとんど見られないということからも指摘できるように思われる。大学教員懇では比較的早い時期から民社党、社会党等の議員にも接触しているが、野党議員から議院法制局に対する法案作成依頼や文部省に対する働きかけがなされた形跡はなく、たんに折々に法案内容に関する質問があったにとどまるよう

である。

※　本稿は、昭和六三年～平成二年度文部省科学研究費補助金（総合研究Ａ「法律制定における国会議員の役割」）による共同研究の成果の一部である。なお、本稿の作成にあたっては、注記した方々の他にも、参議院法制局第三部第一課長の石村健氏、衆議院法制局調査課長の高橋恂氏をはじめとする方々に資料提供等の御協力をいただいた。記して感謝申し上げる。

A STUDY OF MEMBER-INITIATED LEGISLATION : LAW CONCERNING SPECIAL MEASURE FOR THE APPOINTMENT OF FOREIGN NATIONALS AS FACULTY MEMBERS AT NATIONAL AND PUBLIC UNIVERSITIES

Teruki TSUNEMOTO*

Contents:

1 Introduction
2 Background
(1) Legal Status of Foreign Teachers before the Law
(2) Movement toward the Law
3 Drafting Process and Diet Debate
(1) First Stage: 84th Session of the Diet (1978)
(2) Second Stage: 87th Session (1979)
(3) Third Stage: 1979-1981
(4) Final Stage: 96th Session (1982)
4 Concluding Remarks

At the 96th Session of the Diet in 1982, the Law was passed. It is significant in opening the door to foreign nationals to be appointed as faculty members at national and public universities in Japan. Its purpose is said to further the development of teaching and research activities at universities and other equivalent national research institutions as well as to promote international exchange in academic fields. In the past, the government insisted that it was legally impossible for foreign nationals to be appointed as professors, associate professors or lecturers at Japanese national and public universities. Accordingly foreign nationals serving at these institutions, mostly engaged in the teaching of foreign languages, were only accepted by contract of service on an individual basis.

---

*Associate Professor of Law, Hokkaido University of Education, Sapporo.

This article analyses the drafting process of the bill which was eventually initiated by LDP members through relevant publications such as the Diet Records and newspapers, and interviews with a Diet member, government officials and members of the Diet Legislation Service. In so doing, it focuses on why and how a politician tackles an issue which has almost nothing to do with attracting votes for reelection.